



# *Ciudades Sostenibles: la Agenda Urbana como acelerador de los objetivos de desarrollo sostenible.*



**Carmen Sánchez-Miranda Gallego\***  
ONU-Habitat

---

*Nadie discute ya que la urbanización es una de las tendencias mundiales más importantes del siglo XXI. Aunque aún muchas ciudades se caracterizan por sus crudas desigualdades, su potencial de crecimiento y desarrollo las puede hacer impulsoras de un cambio positivo.*

La urbanización es uno de los procesos sociales, políticos y económicos más antiguos de la humanidad, y uno de los pocos que no necesita incentivos. Sucede porque los entornos urbanos operan como una promesa de mejora en las condiciones de vida de quienes los habitan. Las ciudades son “más que la suma de las partes”, son una estructura que genera valor como consecuencia de la agregación de la actividad humana que tiene lugar en ellas, proporcionando así oportunidades que no se pueden encontrar en ningún otro lugar.

Solo ocupan el 2% del total de la superficie del planeta y, sin embargo, generan el 80% del PIB mundial y el 90% de los empleos de alto valor añadido, lo que explica, en gran medida, que acojan al 54% población

---

\* Jefa de Oficina de ONU-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) en España.

mundial, y que, en 2050, esta cifra previsiblemente se incremente hasta el 66%, o lo que es lo mismo, 3.000 millones de personas más viviendo en áreas urbanas.

Además, asumen anualmente el 70% del consumo total de la energía, generan el 70% del total de las emisiones de efecto invernadero y producen un porcentaje similar de la cantidad total de residuos sólidos.

¿Cómo se preparan los gobiernos y las ciudades para acoger este incremento de población? ¿Cómo lograr que este proceso sea positivo y sea capaz de generar prosperidad para todos?

## **Urbanismo y desarrollo: dos caras de una misma moneda**

Entender la urbanización como una condición previa e innegable para el desarrollo sostenible podría considerarse como un logro por sí mismo, pues la relación causal entre ambas no se ha estudiado hasta tiempos recientes.

El reconocimiento gradual de la urbanización como una megatendencia y de su potencial transformador como fuente de desarrollo ha supuesto un cambio de paradigma histórico que ha tenido varios hitos en el panorama internacional: Rio+20, la inclusión de un objetivo específico dedicado a las ciudades en la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible, y por supuesto, la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NUA) han sido, sin duda, puntos de inflexión en este proceso.

En este sentido, la NUA recomienda precisamente que la urbanización adquiera un lugar primordial en las estrategias de desarrollo de los países, pues ha demostrado que, cuando está bien planificada y gestionada, tiene un enorme potencial capaz de generar prosperidad. Pero para esto, la urbanización debe entenderse como una inversión y dejar de ser considerada un gasto; el coste de la nueva urbanización bien planificada es mínimo en comparación con el valor que puede generar, y cuando está mal gestionada, se convierte en un freno irremediable ante cualquier posibilidad de desarrollo sostenible.

Sin embargo, pese a este consenso generalizado sobre las grandes ventajas de una buena ejecución de la urbanización, en los últimos veinte años, esta no ha maximizado los beneficios que podría ofrecer. El Observatorio Global del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, —ONU-Habitat— ha puesto de relieve un conjunto de tendencias alarmantes. La aceleración de la urbanización se ha producido sin ninguna clase de incentivo gubernamental. La expansión física de las ciudades ha crecido varias veces más que su población, mientras que la planificación se ha reducido drásticamente, y con ello,

se han sacrificado planteamientos básicos de la esencia de la buena urbanización como el espacio público y el área destinada a las calles, que se van reduciendo paulatinamente. A esto se ha unido el descenso en las densidades poblacionales fruto del crecimiento incontrolado causando un aumento en los costos de servicios básicos per cápita, un descenso en las economías de aglomeración, una mayor demanda de movilidad y, por consiguiente, de consumo de energía; mayor contaminación y más emisiones de gases de efecto invernadero.

Es necesario alentar un proceso orientado a la acción que mejore sustancialmente la urbanización desde sus tres vertientes: económica, social y medioambiental.

Entre las dificultades surgidas de esta urbanización expansiva y acelerada de las últimas décadas se encuentran, además, la fragmentación de entornos naturales, la escasez de vivienda adecuada, el acceso insuficiente a servicios básicos y el deterioro de las infraestructuras urbanas, con el consecuente deterioro en la calidad de vida de los ciudadanos y de los ecosistemas circundantes.

La disminución en el uso de la planificación y el diseño se ha dado

allá donde las ciudades han crecido más, dando lugar a la proliferación de barrios marginales y una urbanización espontánea e incontrolada que no ha hecho más que aumentar la brecha de la desigualdad mundial.

Esta urbanización mal conducida, con hacinamiento, desempleo y desigualdad crecientes se ha convertido además en un riesgo estratégico. El descontento masivo de la juventud urbana desempleada estuvo en el epicentro, por ejemplo, de la llamada Primavera Árabe. Como vemos, no tan solo para el desarrollo, la urbanización es un proceso estratégico también para la paz y la prosperidad.

## La Nueva Agenda Urbana como acelerador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Ante este panorama, es más que necesario alentar un proceso orientado a la acción que mejore sustancialmente la urbanización desde sus tres vertientes: económica, social y medioambiental. Los componentes urbanos de la Agenda 2030 y la NUA se concibieron precisamente como una oportunidad única para abordar los retos que hemos visto.

El ODS11 —promover ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles— está íntimamente ligado al resto de los ODS. La densidad y las economías de aglomeración de

las ciudades actúan como cadenas invisibles que conectan todos los objetivos enlazando la economía, la energía, el medio ambiente, la ciencia, la tecnología y los resultados sociales y económicos a nivel urbano. Dos tercios de los 231 indicadores incluidos en el marco de monitoreo de los ODS se puede medir a nivel local, lo que implica una conexión directa de todos ellos con las políticas urbanas locales.

De manera complementaria, la NUA se concibió como una hoja de ruta para el desarrollo urbano de los próximos 20 años, como un marco de conocimiento multisectorial, innovador y orientado a la acción que aspiró a situar las personas en el centro de las intervenciones urbanas, a fin de “no dejar a nadie atrás”.

Con demasiada frecuencia se proponen soluciones parciales para dar respuesta a los grandes desafíos de la urbanización, pero estos solo han conseguido atajar aspectos disfuncionales aislados. La urbanización es un proceso mucho más complejo. Es un proceso colectivo que requiere una propuesta integrada. Si bien no incluye recetas mágicas, la NUA plantea un conjunto de estrategias que pueden contribuir de manera extraordinaria a la mejora de la vida urbana y que están estructuradas en torno a tres pilares fundamentales: el normativo, el de la planificación y el diseño urbanístico y el de las finanzas municipales.

Un marco regulatorio coherente, transparente y aplicado sin excepciones es imprescindible si se pretende atraer de forma continuada inversión financiera. En segundo lugar, hace falta un planeamiento urbano básico para conducir el proceso de crecimiento de manera ordenada, a través de la dotación de espacio público correspondiente, entre otros aspectos, que en definitiva alimenta la prosperidad económica, el desarrollo social y la sustentabilidad ambiental. Y en tercer lugar, y para que una buena urbanización obtenga sus resultados óptimos, es necesario un modelo financiero y económico que garantice la sustentabilidad de las inversiones mínimas y el mantenimiento de las infraestructuras básicas.

No solo para el desarrollo; la urbanización es un proceso estratégico también para la paz y la prosperidad.

Y todo esto en dos ámbitos de actuación, el nacional —es igualmente necesario que los gobiernos nacionales dispongan de políticas nacionales urbanas— y el local, a través de extensiones urbanas planificadas o intervenciones de regeneración o redensificación según sea el caso.

De esta manera, la NUA complementa la dimensión urbana de la Agenda

2030. Contribuye a su implementación y “localización” al ampliar la visión expuesta en los ODS, especialmente el ODS11, proporcionando un marco estratégico espacial con el cual orientar las acciones en los contextos urbanos y detallar las medidas para su localización efectiva.

## La Nueva Agenda Urbana complementa la dimensión urbana de la Agenda 2030.

La NUA enriquece la Agenda 2030 al abordar temas que no se incluyen explícitamente en los ODS. Por ejemplo, los ODS y sus metas de índole urbana no abordan los procesos, como serían la coordinación multinivel o el uso eficiente de los recursos, y en este sentido, la NUA ayuda a cerrar estas brechas. Además, contribuye a este proceso a través de la creación de marcos estratégicos espaciales y de gobernanza. La perspectiva territorial e integrada que propone la NUA, y que concibe a las ciudades como nexos donde se encuentran muchos temas tradicionalmente afrontados desde perspectivas sectoriales, contribuye al rompimiento de “silos” institucionales al promover la cooperación entre diversos actores y departamentos.

La participación de los gobiernos subnacionales y locales en el sistema de gobernanza global y su rol en la implementación de estas agendas son también elementos centrales de la

NUA. La Agenda 2030 ya reconoció el importante papel que juegan los gobiernos locales en el desarrollo, pero este tema recibió una especial atención desde la NUA, que aboga claramente por el fortalecimiento de las capacidades de autoridades locales y promueve la descentralización fiscal, política y administrativa, según el principio de subsidiariedad, para conseguir cambios transformadores y perdurables en las áreas con relación más directa en la vida de las personas.

La NUA trata un rango más amplio de cuestiones urbanas, como son las políticas urbanas nacionales, los marcos de legislación urbana y las finanzas municipales, que, si bien requieren su propio proceso de seguimiento y evaluación, deben evitar duplicación de esfuerzos y asegurar la coherencia entre todos los sistemas de monitoreo.

## ¿Se ha progresado desde la aprobación de la Agenda 2030 y la NUA?

En los dos años transcurridos desde la aprobación de la NUA han quedado patentes muchos desafíos y oportunidades. Para avanzar en la medición de estos, el pasado mes de mayo se publicó el Informe Cuadrienal del secretario general de Naciones Unidas sobre el progreso realizado en la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

Si bien comienza señalando cómo muchas ciudades siguen brindando oportunidades de innovación, cambios sociales y prosperidad, lamentablemente, también evidencia numerosos desafíos que se han intensificado desde 2016.

La desigualdad creciente, la exclusión social y la segregación espacial siguen afectando la vida de quienes habitan la mayoría de las ciudades del mundo, lo que sigue dando lugar a la concentración de muchas desventajas en lugares concretos y para determinados grupos de personas; Las zonas urbanas son epicentros de crisis, inseguridad y violencia con cada vez más frecuencia, avivando los desplazamientos y las migraciones forzadas; El costo de la vivienda sigue siendo en gran medida inasequible tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. A escala mundial, 1.600 millones de personas residen aún en viviendas inadecuadas, de las cuales casi 1.000 millones lo hacen en asentamientos informales carentes de servicios básicos.

Lamentablemente persisten modelos de urbanización insostenibles, con crecimientos informales y no planificados, que consumen cantidades excesivas de tierra y energía y ocasionan graves daños ambientales además de agravar las condiciones de segregación y exclusión de sus habitantes. Todas esas formas de exclusión, además, afectan de forma desproporcionada a las mujeres, los

jóvenes, las personas de edad, los migrantes y otros grupos marginados.

Escasos meses después, durante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (HLPF), que se celebró en julio de 2018, tuvo lugar la evaluación del ODS11. Para esta evaluación, ONU-Habitat coordinó la elaboración del “Informe de Síntesis del ODS11 sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles”, que por supuesto, partía de los insumos del informe mencionado anteriormente.

La desigualdad creciente, la exclusión social y la segregación espacial siguen afectando la vida de quienes habitan la mayoría de las ciudades del mundo.

Los desafíos globales y las oportunidades para el desarrollo sostenible están íntimamente interconectados en las zonas urbanas y este informe hace especial énfasis en las numerosas oportunidades transversales para contribuir al resto de los ODS desde los entornos urbanos, identificando las conexiones entre ellos por un lado, así como con las principales agendas globales como el Acuerdo de París sobre cambio climático y/o el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres.

Pero además, presentó nuevos datos que nos ayudan a comprender mejor las transiciones urbanas en estos primeros años desde la aprobación de la Agenda 2030. Por ejemplo, muestra que más del 55% de los hogares del África subsahariana gastan más del 30% de sus ingresos en vivienda, en medio del creciente número de personas que viven en condiciones de barrios marginales. También señala el escaso nivel de participación de la sociedad civil en asuntos urbanos, a pesar de su conocido valor para nutrir y fortalecer el buen gobierno, la diversidad, la cohesión social, el diálogo intercultural e interreligioso, la igualdad de género, la innovación, la inclusión y la seguridad, etcétera.

La expansión de las grandes áreas urbanas ha dejado una situación de gobernanza compleja.

Muestra con convincente evidencia que las ciudades siguen expandiéndose espacialmente a un ritmo más rápido que el crecimiento de su población, lo que plantea preocupantes impactos de los desastres relacionados con el cambio climático, o dudas respecto a la planificación y las políticas urbanas. Además, señala, entre otros temas, que la porción asignada a espacios públicos se está reduciendo, y alerta sobre la creciente preocupación por el crimen y la seguridad en dichos espacios, lo que afecta seriamente a la calidad de vida en algunas áreas urbanas.

Por último, presentó los avances realizados en el frente metodológico y reconoce los desafíos relacionados con su medición, por ejemplo, aquellos relacionados con la necesidad de adoptar una definición global de ciudades y áreas urbanas, herramientas de análisis cualitativo, cuantitativo y espacial y nuevos enfoques para monitorear la ciudad y sus barrios para establecer nuevas alianzas multinivel y garantizar que nadie quede atrás.

## **América Latina: desafíos y oportunidades regionales**

Según el informe preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL— y ONU-Habitat para ser presentado durante Habitat III, la región de América Latina y el Caribe se identifica actualmente por una doble transición: la urbana (disminución del ritmo de migración rural-urbana) y la demográfica (disminución en las tasas de crecimiento poblacional y el envejecimiento de la población). Se caracteriza, además, por una urbanización consolidada, —con el 81% de su población—, por lo que su principal desafío no es resolver los problemas derivados de una rápida transición rural-urbana, como otras regiones, sino mejorar la calidad de vida, cerrar las brechas de desigualdad y lograr la sostenibilidad de sus ciudades.

Sin embargo, la expansión de las grandes áreas urbanas sí que ha dejado una situación de gobernanza compleja, donde el tejido urbano y la gestión de servicios públicos no siempre coinciden con los límites administrativos, y con frecuencia, se superponen entre varios niveles de gobierno, generando desafíos de coordinación, problemas en la distribución de responsabilidades y evidenciando asimetrías en la capacidad de gestión.

América Latina y el Caribe pasa por una doble transición: la urbana (disminución del ritmo de migración rural-urbana) y la demográfica (disminución de crecimiento poblacional y el envejecimiento).

En un contexto donde la generación del PIB se encuentra tradicionalmente dominado por las actividades vinculadas a la extracción y exportación de materias primas, el aporte de las ciudades al PIB regional se caracteriza por un mayor aporte del sector servicios, que alcanzó un promedio del 35% del empleo total y una mayor concentración en ciudades y áreas metropolitanas. Aparecen, pues, nuevos patrones de producción, distribución y consumo, pero los

antiguos desafíos estructurales (baja productividad, informalidad, falta de inversión en infraestructura y conocimiento) dificultan la inclusión económica y el acceso universal a los beneficios del desarrollo urbano, con brechas particularmente importantes en empleos de calidad para los jóvenes y las mujeres de la región.

El crecimiento de las ciudades en América Latina también ha generado tensiones ambientales en los entornos ecológicos y vulnerabilidades distribuidas de forma desigual en los territorios urbanos.

El porcentaje de población en barrios precarios descendió del 25,5% a 21,1% entre 2005 y 2014, aunque la mejora en el acceso a la vivienda no ha ido igualmente acompañada de una mayor provisión de equipamientos y servicios urbanos. La segregación residencial socioeconómica y el acceso desigual a la vivienda y al suelo urbano persisten como expresiones espaciales de la inequidad en esta región. Esto, como vimos al comienzo, tiene repercusiones sobre los niveles de descontento y seguridad urbana: la tasa de homicidios urbanos en América Latina creció un 11% entre 2000 y 2010.

Por último, el fortalecimiento de los sistemas municipales de financiamiento urbano como elemento clave para posibilitar un desarrollo urbano sostenible se señala en el informe como fundamental para que la región enfrente el desafío estructural de una

baja recaudación fiscal y de una escasa inversión en infraestructura.

Frente a este panorama, la CEPAL, ONU-Habitat y la Asamblea de Ministros y Autoridades Máximas en Vivienda y Desarrollo Urbano de Latinoamérica y el Caribe (MINURVI), en colaboración con expertos y representantes de diversos grupos de actores relacionados, elaboraron el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (PAR) 2016-2036, que promueve la elaboración de políticas basadas en evidencia de las dinámicas de la urbanización en esta región, y establece recomendaciones e intervenciones potenciales, así como orientación política relevante y prioritaria para todos los países. El PAR, que busca ser un marco estratégico de referencia, desarrolla una aproximación regional del marco global para la implementación de la NAU. En la articulación de sus prioridades reconoce la necesidad de cambios importantes en muchas áreas de la planificación y gestión urbana y otros sectores relevantes que impactan sobre el territorio.

Entre medias, la Declaración de Kuala Lumpur sobre las Ciudades 2030, aprobada en febrero de este año, nos

recordó a todos la aspiración genuina de no dejar atrás a nadie ni ningún lugar.

Urge detener la expansión urbana descontrolada, revertir el crecimiento de las poblaciones de barrios marginales y tugurios, instituir sistemas de transporte urbano inteligentes, seguros y eficientes, mejorar los entornos urbanos mediante la creación de espacios públicos seguros, gestionar la contaminación atmosférica y los residuos sólidos municipales, así como promover edificios sostenibles, corredores de ecosistemas y patrones de consumo y producción.

Como hemos visto, nadie discute ya que la urbanización es una de las tendencias mundiales más importantes del siglo XXI. Aunque aún muchas ciudades se caracterizan por sus crudas desigualdades, su potencial de crecimiento y desarrollo las puede hacer impulsoras de un cambio positivo. La población mundial viviendo en ellas constituye, sin duda, una masa crítica con un enorme potencial transformador,

La ciudad es mucho más que parcelas edificables y calles, es, sobre todo cooperación humana. Invirtamos en una buena urbanización como una garantía de prosperidad para todos.